

مجلّة الواحات للبحوث والدراسات
ردمد 7163- 1112 العدد 16 (2012) : 116 - 137
http://elwahat.univ-ghardaia.dz

إشكاليات العقار الصناعي والفلاحي وتأثيرها على الاستثمار بالجزائر

محمد حجاري
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة معسكر

إشكالية البحث:

يرتبط تحقيق السياسة الإستثمارية في الدولة بقوانين نوعية تعالج موضوعات هامة تتصل بالإستثمار[1]، وتؤثر فيه بصفة مباشرة، ومنها قوانين الملكية العقارية وتنظيم استغلال العقار، هذا الأخير الذي يتحكم إلى حد بعيد في تحقيق وتجسيد هذه السياسة. وبقدر تنظيم وتوجيه الإستثمارات العقارية يمكن التحكّم في الإنماءات الإقتصادية بمختلف أشكالها: ناعية، فلاحية، وعمرانية, وهناك ارتباط عضوي بين الملكية العقارية والوضعية الإجتماعية والإقتصادية للأفراد والأمم، ولذلك اهتمت جلّ قوانين العالم بتنظيم الملكية العقارية عن طريق سنّ قواعد قانونية تنظم كل التصرفات التي ترد عليها، بوضع قواعد تحدد قوامها المادي، من حيث طبيعتها ومساحتها وموقعها، وأيضا تنظيم كيفية التعامل بشأنها.

والعقار هو كل شيء ثابت في مكانه، أو يشغل حيّزا معيّنا ولا يمكن نقله منه إلى مكان آخر إلاّ بتلف، وقد عرّفه القانون المدني الجزائري في المادة **1/683** بقوله: "كل شيء مستقر بحيِّزه وثابت فيه ولا يمكن نقله منه دون تلف فهو عقار، وكل ما عدى ذلك من شيء فهو منقول". وهو أنواع أهمها العقار ب بيعته[2] وهو كل شيء ثابت مستقر بحيِّزه ثابت فيه، أي الأشياء التي تتصل بالأرض اتصال قرار، وهناك عدّة عقارات ب بيعتها، ومن جملتها الأراضي التي هي عقار أ يل خلقه الله تعالى عقارا، أي شيئا ثابتا في حيِّزه، وتشمل جميع أنواع الأراضي الفلاحية والصناعية.

وعرّفت المادة 04 من القانون رقم 25/90 المتعلق بالتوجيه العقاري الأراضي الفلاحية بأنها كل أرض تنتج بتدخل الإنسان سنويا، أو خلال عدة سنوات إنتاجا يستهلكه البشر أو الحيوان، أو يستهلك في الصناعة استهلاكا مباشرا، أو بعد تحويله. أما العقار الصناعي فهي أراضي تم تخصيصها لإنجاز مشروع استثمار ناعي إنتاجي، أو خدمي.

ولا يخفى أن تنشيط الحياة الاقتصادية عن طريق توفير القروض المالية بمناسبة تأمينات عينية عليها لا يمكن أن تتحقق إذا ما حالت الوسائل القانونية دون ذلك، فالمؤسسات المالية تمتنع عن إقراض المبالغ اللازمة لإجراء التحسينات في العقار أو لاستغلال الأراضي، فيضـ ـر الشخص عندئذ إلى اقتراض تلك المبالغ من المرابين بفوائد مرتفعة تقضي على ثمار أتعابه، فالمالك متى شعر بأن ملكيته غير مستقرة، فإنه لا يتوانى عن استغلال عقاره الإستغلال الكامل والملائم، الذي يسهم في إنعاش الإقتصاد العام ورفاهية المجتمع، كما أن ذلك لا يمنح لصاحبها الإئتمان الكافي الذي يفرز لديه القدرة على الإستثمار.

وهو ما دفع الكثير من الدول إلى الاهتمام به ولاسيما بمسألة نقل الملكية العقارية، بإيجاد الإطار القانوني الأمثل الذي يتم بموجبه تنظيم الملكية العقارية، نظرا لما تكتسيه من أهمية بالغة. فكلّما تمّ تسيير آليات حركية للسوق العقارية بقواعد موضوعية وإجراءات شكلية سهلة يتجنب فيها التعقيد، كان في ذلك تحفيز لرؤو الأموال المدخّرة سواء كانت بالداخل أو بالخارج، وهو ما يعود فعلا على الاقتصاد الوطني بالنفع وتسريع وتيرة التنمية.

ولقد بادرت الجزائر في إطار مختلف سياساتها في تـ وير وترقية الإستثمار بتنظيم و ـاولة توفير المواقع العقارية المناسبة والمهيأة لاستقبال النشاطات الصناعية، بهدف تلبية الحاجيات العقارية لكل المتعاملين الإقتصاديين العموميين والخواص، وطنيين كانوا أو أجانب. ولا شك فإنّ التحولات الإقتصادية والسياسية التي مرّت بها الجزائر أثّرت على السياسة العقارية التي شهدت بعض التغيير ابتداء من نهاية الثمانينات وبداية التسعينات. وهو ما نتج عنه كم هائل من النصوص القانونية التي جسّدت هذا التحوّل في مجال العقار الفلاحي والصناعي[3].

وعليه يعد موضوع العقار – نظرا للدور الكبير الذي يلعبه في التنمية الاقتصادية

والاجتماعية– ورا استراتيجيا في تسهيل الإستثمار وضمانه، ولذلك كان من الواجب إضفاء حماية ارمة على الملكية العقارية وإحاطتها بجملة من الضمانات الأكيدة، سواء أكانت بمبادئ دستورية أو قواعد قانونية تحقيقا للوظيفة التي يؤديها.

ويهدف هذا البحث إلى إلقاء الضوء على العقار الصناعي والفلاحي لارتباطه بالتنمية الإقتصادية وواقع الإستثمار في البلاد، بتسهيل الحصول عليه وتأمين جميع المعاملات الواردة عليه. وهذا أمام كثرة الدعوات للمستثمر الأجنبي وبكل الوسائل، الأمر الذي يدعونا للتساؤل عن واقع العقار في الجزائر وهل يحقق ضمانا للإستثمار؟ وهل الآليات التشريعية التي تمّت كافية بوجود تأمين عقاري حقيقي للمستثمرين الأجانب والوطنيين؟ وهل الإطار التشريعي للعقار في الجزائر عامل مساعد على جلب ومن ثمّ استقرار المستثمرين الأجانب؟ ما مدى كفاية الوسائل القانونية للسياسة العقارية في الجزائر لضمان الإستثمار؟

وسنحاول من خلال هذا البحث الإجابة عن تلك الأسئلة مع إلقاء الضوء على أزمة العقار في الجزائر ومدى كفاية الأدوات القانونية للسياسة العقارية في تنمية الإستثمار الوطني والأجنبي، مع التركيز على المرحلة التاريخية من سنة **1987** إلى يومنا هذا، وقد اعتمدنا في ذلك المنهج الو في والتحليلي، بهدف وضع اليد على أهم مشكلات العقار بنوعيه الصناعي والفلاحي، وأهم الحلول القانونية المقترحة لذلك، فضلا عن تنوير الباحث أو المستثمر العربي، في ظل الحديث عن الإستثمار العربي المشترك.

أولا: التطور التشريعي والتنظيمي للنظام العقاري في الجزائر:

إنّ البحث في طبيعة النظام العقاري في الجزائر بعد الإستقلال يقتضي تقسيم هذه الفترة إلى مرحلتين، الأولى خضعت لسياسة إشتراكية امتدت إلى غاية دور دستور **1989**، والثانية تميزت ب ابع لبيرالي طبقا لما أولاه دستور **1989**.

المرحلة الأولى: قبل دستور **1989**: بعد استرجاع الجزائر لاستقلالها، شهدت إشكالية النظام العقاري من حيث طبيعته وتنظيمه تحولا جذريا، مهدّت له هجرة المالكين الأجانب التي ساهمت في دفع السل ة الوطنية آنذاك إلى القيام بعدّة مبادرات للحفاظ على الثروة العقارية الوطنية وتنظيمها، وأهمها:

أ) حماية الأملاك الشاغرة: نظرا لشغور غالبية الاملاك العقارية المملوكة والمستغلة من طرف الأجانب، تم إ ىدار مجموعة من النصوص القانونية تهدف أساسا إلى جرد وحماية وتسيير الأملاك الشاغرة والأملاك الموضوعة تحت حماية الدولة[4].

ب) حماية الأملاك الموضوعة تحت حماية الدولة وتأميم الأملاك الشاغرة: إضافة إلى التدابير التحفضية المو وفة أعلاه، فقد تمّ اتخاذ تدابير أخرى تتميز بالتشدد والصرامة، ترمي إلى وضع الأملاك العقارية تحت حماية الدولة، فضلا عن نقل المال المملوك للأفراد لصالح الدولة[5].

ج) تدابير تأميم الأملاك الشاغرة: مرّت عملية تأميم الأملاك الشاغرة – وهي تجسيد لعملية نقل مال مملوك للأفراد لصالح الدولة بقوة السل ة– بثلاث مراحل، الأولى كانت بإ ىدار المرسوم 388/63 المؤرخ في 1963/10/01، والذي من خلاله اعتبر ملكية شاغرة كل ملكية عقارية أو مستثمرة فلاحية تابعة لأشخاص طبيعيين أو معنويين لا يتمتعون بالجنسية الجزائرية أو لا تتوافر فيهم مجموعة الشروط الشكلية القانونية في سندات اكتسابها. وفي مرحلة ثانية شملت عملية التأميم وبصبغة عقابية كل الأملاك التي تمّ اكتسابها بصفة غير شرعية[6]. أمّا المرحلة الثالثة فشملت تدابير التأميم أنواعا عديدة من الأنش ة الإقتصادية والتي ترمي إلى إقامة احتكار لفائدة الدولة.

د) الثورة الزراعية: كان للنظام العقاري الموروث عن الإحتلال الفرنسي أثر كبير في ركود النشاط الفلاحي، ولتحقيق تقدم هام ومستديم في الأرياف تبنت السل ة آنذاك إ ىلاحا جذريا للهياكل الزراعية الموجودة وتنظيم أشكال تملك الأراضي، من خلال الأمر رقم 73/71 المؤرخ في 1971/11/8 المتضمن الثورة الزراعية، والذي قضى على ظاهرة تعدد الوضع القانوني للعقار الفلاحي، من خلال إيجاد تصنيف وتقسيم ثنائي له، وذلك من خلال العقارات ملك للدولة، وتشمل المستثمرات المسيرة ذاتيا وتعاونيات المجاهدين والأراضي المدرجة في الصندوق الوطني للثورة الزراعية. والعقارات ملك الخواص، وهي الأراضي "الملك" من حيث طبيعتها، سواء كانت أراضي فردية أو عائلية.

هـ) مسح الأراضي العام وتغيير نظام الشهر العقاري: وتمثّل في إ ىدار الأمر رقم74/75 المؤرخ في 1975/11/12 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل

العقاري[7]. والذي تبنى من خلاله نظام الشهر العيني كنظام جديد للشهر العقاري، والذي يعتبر القيد هو وحده الذي ينشئ الحقوق أو يعدلها أو يزيلها، إلاّ أنه لم يأخذ بهذا النظام بصفة م لقة، زيادة عن إبقائه على نظام الشهر الشخصي إلى حين تمام عمليات المسح العام للأراضي، وهو ما خلق عدّة إشكالات برزت في الميدان العملي.

و) إعادة تنظيم العقار الفلاحي وكيفية استغلاله: وذلك من خلال القانون رقم 19/87 المؤرخ في 1987/12/8 المتضمن ضبط كيفية إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم.

المرحلة الثانية: بعد دستور 1989: أعاد دستور 1989/2/23 النظر بصورة جوهرية في الأسس الإيديولوجية للدولة فتأثر حق الملكية لذلك بشكل حاسم، الأمر الذي أدى إلى حدوث جملة من الت ورات لأجل تسوية الوضعية القانونية للعقار، فتمّ دور:

– القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدل بموجب الأمر رقم 26/95 المؤرخ في 1995/09/25، والذي يعد القانون الإطار للعقار من حيث تصنيفه للملكية العقارية، واشتراطه للسندات الأ لية التي تثبت الملكية الخا ة للأملاك العقارية والحقوق العينية، أو أن يكون للحائز أو الشاغل سند قانوني يبرر هذه الحيازة أو هذا الشغل.

– القانون رقم 30/90 المؤرخ في1990/12/01 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 2008/7/20.

– المرسوم التنفيذي رقم 483/98 المؤرخ في 1997/12/15 المتعلق بتحديد كيفيات منح حق الإمتياز لق ع الأراضي التابعة للأملاك الخا ة التابعة للدولة في المساحات الإستصلاحية وأعباءه وشروطه المعدّل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 372/98 المؤرخ في 1998/11/23.

– القانون رقم 02/07 المؤرخ في 2007/02/27 المتضمن تأسيس إجراء لمعاينة حق الملكية العقارية وتسليم سندات الملكية عن طريق تحقيق عقاري[8].

– المرسوم التنفيذي رقم 07/ 120 المؤرخ في 2007/04/23 المتضمن تنظيم لجنة

المساعدة على تحديد الموقع وترقية الاستثمارات وضبط العقار وتشكيلتها وسيرها، والتي تعمل على ضمان مهام الوساطة العقارية في إطار وضع حافظة الأ ول كمنتج، وضمان الضبط العقاري لحساب الدولة من خلال إنشاء مر د عقاري اقتصادي يهدف إلى تقديم – إلى السل ات العمومية – المعلومات المتعلقة بالعرض وال لب العقاري والاتجاهات الكبرى للسوق العقارية وآفاقه، فضلا عن إعداد مذكرات ظرفية وكذا جدول أسعار العقار الذي يمكن أن يشكل مرجعا للأسعار الاقتصادية بمناسبة المزايدات العمومية، والمساهمة في إظهار سوق عقارية موجهة لترقية الاستثمارات وذلك من خلال عملها كمتعهدة على اكتساب الأملاك العقارية بغرض التنازل عنها مجددا بعد تهيئتها وتجزئتها بهدف استعمالها لمشاريع إنتاج السلع والخدمات. وهناك هدف آخر نراه أكثر أهمية في وقتنا الراهن، ألا وهو وضع بنك للمع يات يجمع العرض الوطني حول الأ ول العقارية والأوعية العقارية وجعلها تحت تصرف المستثمرين من أجل السماح لهم بحصر موقع مشاريعهم.

– المرسوم التنفيذي رقم 122/07 المؤرخ 2007/04/23 يحدد شروط وكيفيات تسيير الأ ول المتبقية التابعة للمؤسسات العمومية المستقلة وغير المستقلة المحلّة، والأ ول الفائضة التابعة للمؤسسات العمومية الاقتصادية والأ ول المتوفرة على مستوى المناطق الصناعية.

– الأمر رقم 04/08 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخا ة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية.

– القانون رقم 16/08 المؤرخ في 2008/08/03 المتضمن قانون التوجيه الفلاحي والنصوص الت بيقية له، والذي جاء لرسم السياسة العامة للنشاط الفلاحي، وتثمين العقار الفلاحي كأحد الوسائل في التنمية الاقتصادية.

ثانيا: إشكاليات العقار الصناعي ومدى تأثيرها على مناخ الأعمال بالجزائر:

تعتبر مشكلة العقار الصناعي وآلية الو ول إليه وتسوية ملكيته أهم المعضلات الم روحة على مستوى الإستثمار في الجزائر، ونتيجة ما خلّفته السياسات الإقتصادية

والمخـ ـات التنموية الماضية من هياكل ومنشآت ضخمة بقيت غير مستغلة، وانتهت في الأخير إلى الإهتلاك أو السرقة، والسبب في ذلك يعود إلى لتداخل هذه السياسات في بعضها البعض من جهة (فمن مؤسسات عمومية إلى شركات قابضة إلى..)، وعدم مرونة المنظومة التشريعية وعدم استجابتها مع متـ ـلبات الواقع. فآلية الو ـول إلى العقار وتسوية ملكيته أ ـبحت من أهم المعضلات المـ ـروحة على مستوى الاستثمار في الجزائر، حتى أنه أ ـبح مصدرا لمضاربات ومساومات لا تنتهي، حيث وضع المستثمرون الأجانب والوطنيين على حد سواء مشكلة العقار كأول عائق أمام الإستثمار، ولا غرابة أن نجد نسبة كبيرة من العقارات الصناعية في وضع غير قانوني.

وقد مرّ تنظيم العقار الصناعي في الجزائر بمرحلتين، الأولى كان التعامل في العقار ـصورا على الدولة فقط، خا ـة بعد ـدور الأمر **26/74** المؤرخ في **1974/02/20** المتضمن تكوين الإحتياطات العقارية البلدية، والذي منح للبلديات الإحتكار على جميع الأراضي العامة والخا ـة، فكانت كل المعاملات في العقار تتم عن طريق البلدية، وكان الهدف من ذلك هو تـ ـوير البلديات بتوفير تجهيزات عمومية وإجتماعية، ومكافحة المضاربة في العقارات والحفاظ على الأراضي الفلاحية، وتنظيم الإستمارات العمومية والخا ـة[(9)]. وكان أول تنظيم قانوني حقيقي لما أ ـبح يسمى بالمناطق الصناعية كان سنة **1973** من خلال الأمر **45/73** المؤرخ في **1973/02/18** المتضمن إحداث لجنة إستشارية لتهيئة المناطق الصناعية[(10)]، لكن مع مرور الزمن أ ـبحت هذه المناطق غير ـالحة لتحقيق التـ ـلعات، سيما بعد فشل مؤسسات تسيير المناطق الصناعية في تسيير واستيعاب مشاكل العقار الصناعي وهو ما أدى بالسلـ ـات العمومية المعنية إلى ـاولة إيجاد آلية قانونية لتنظيم أحسن لهذه المواقع واستغلالها استغلالا اقتصاديا رشيدا[(11)].

وكمرحلة ثانية لتنظيم العقار الصناعي فقد تم في إطار المرسوم التشريعي **12/93** المؤرخ في **1993/10/17** المتضمن ترقية الإستثمار، تقسيمه إلى نوعين من المناطق، مناطق خا ـة وأخرى حرة[(12)].

وقد أتى القانون المتضمن تـ ـوير الإستثمار والصادر بالأمر **03/01** المؤرخ في **2001/08/20** بنوع جديد من المناطق هي "المناطق التي يتـ ـلب تنميتها مساهمة من الدولة"،

وقد ترك تحديد وتنظيم استغلال هذه المناطق من الناحية الجغرافية وطبيعة العقارات الواقعة عليها لصلاحيات هيئة جديدة تسمى المجلس الوطني للإستثمار، الذي يقوم بتحديدها وتنظيمها على ضوء مخ ط تهيئة الإقليم.

أ) السوق الموازية للعقار وتأثيرها على واقع التنمية: ظهرت خلال السنوات الماضية شبكات مضاربة في العقار، اتخذت أشكالا عدّة، وضّفت الثغرات القانونية وحوّلتها إلى مصدر للثراء السريع، وألحقت أضرارا كبيرة بالإقتصاد الوطني وع ّلت مشاريع التنمية[13]، وكان لظهور شبكات المضاربة أسبابا، منها:

– فرض أسعار إدارية وارتفاع سعر التنازل.

– ثقل الإجراءات الخا ـة بالحصول على حق الملكية.

– ضعف التغ ية التقنية.

– استخدام الأ اء المستعارة والصورية، وكذا تحويل جزء من الأراضي المخصصة لتشجيع الإستثمار وإدراجها بـ رق احتيالية ضمن قوائم المساحات المخصصة للبناء الحضري، أو لممارسة أنشـ ـة غير مرخص بها، وليس لها علاقة بالمشروع.

– عدم تحديد التجزئات داخل المناطق الصناعية بصفة واضحة وظاهرة أدى إلى ظهور توسيعات غير قانونية.

هذه الأشكال المختلفة أدّت إلى خلق سوق موازية للعقار ومضاربة قلّصت من فرص الإقبال على الاستثمار في الجزائر.

ب) المشاكل الفنية والتقنية: حيث تواجه الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 119/07 إشكاليات عديدة في مجال تسيير العقار من الناحية الإجرائية. فمثلا يتـ لب إنشاء منـ قة ـناعية رخصة مسبقة تمنح من قبل السلـ ـات المحلية (المجالس البلدية والولائية أو الولاية) على ألاّ تتجاوز مساحتها 10 هكتار، أمّا إنشاء منـ قة ـناعية فتظل من ـلاحيات وزارة الصناعة، على ألاّ تقل مساحتها عن 10 هكتار، ولكن لم يتم تحديد حدّها الأقصى، وقد تمّ تعيين هيئات خارجية تسند لها مهمة التسيير

وتضم المتعاملين والمستثمرين وممثلي الإدارة المركزية.

إنّ ملف العقار ارتبط دوما باعتبارات سياسية وذاتية أكثر منها اقتصادية وموضوعية، فإذا كانت الأطر القانونية قد ركّزت على التسهيلات الممنوحة للمستثمرين فإنّ الواقع كان دوما يخالف هذه الأطر القانونية. وعلى سبيل المثال، فإنّ مناطق النشاط الصناعي التي يتم إنجازها من قبل الجماعات المحلية تبدو بعيدة جدا عن الموا فات وأدنى المقاييس الخا ة بظروف الإستثمار، بل تحويل مساحات عديدة لصالح مشاريع انجاز سكنات وعقارات تجارية، حيث شهدت الكثير من المناطق التي أقامتها البلديات – قبل دور قانون التوجيه العقاري رقم **25/90** المعدّل– على الرغم من دفع المستحقات من قبل المستثمرين. ضف إلى ذلك التناقص المستمر للمساحات القابلة للإستغلال، خا ة في يط المدن الكبرى شمال البلاد، وفي المقابل ظلّت عقارات عدد من الشركات التي أوقفت نشاطها، أو التي تمّ حلّها نهائيا بسبب الإفلا أو لسبب آخر، غير مستغلة لسنوات، وبقي الغموض يكتنف مسألة تسيير العقار في مجال يخضع لمضاربات عديدة ، كما كشف عنه تقرير خاص للوكالة الوطنية لتهيئة الإقليم، فالمناطق الصناعية التي يتم إنشاؤها وتسييرها بمقتضى منشور وزراي ادر عام **1975** كانت تخضع لإجراءات ددة وواضحة نظريا.

فبعد الدراسة الأولية يتم تشكيل ملف خاص وباقتراح من الوالي يتخذ الوزير المكلف بالعمران قرارا بإنشاء المن قة الصناعية لتتبعها عمليات تهيئة وتقدير الكلفة والتمويل ليتم بعدها الإنجاز ببيع ق ع الأراضي المهيأة بقرار من لجنة خا ة يترأسها الوالي، لكن الواقع كشف تناقضات عديدة من بينها الإختلالات المسجلة بفعل تعدد الهيئات المكلفة بمنح ق ع الأراضي، فإلى جانب الولاية قدمت البلديات والهيئات المكلفة بالإنجاز وو اية المؤسسات العمومية ق ع أراضي دون تحديد مضبوط للمساحاة ودون مراعاة طبيعة النشاط، بل وحتى دون تحديد نوع مشاريع الإستثمار المراد إقامتها على تلك المساحات.

الأمر الذي أدى إلى كثرة المنازعات واستفحال ظاهرة الإحتلال غير العقلاني للعقار الصناعي وهو ما أضفى على بعض النشاطات طابع العشوائية، وسجلت عدّة حالات لمستفيدين لا يمتلكون شهادات أو عقود ملكية، كما سجلت حالات استفادة بوثيقة ادارية

مسلمة من قبل الولاية، فيما لم يتم إنجاز أي مشروع على هذه الأرضي، وهو ما أدى إلى حدوث عوائق ميدانية، وأثر سلبا على عمليتي المراقبة والمتابعة، وفي مقابل هذه التجاوزات الخ يرة هناك غياب لأي إجراء قانوني ردعي أو تدبير إحترازي وعقابي في مستوى المخالفات المسجلة، هذا التساهل ضاعف من حجم المضاربة على العقار.

وقد اتخذت بعض التدابير القانونية تتمثل في اولة لإحداث تغييرات هيكلية على آليات وأنماط التسيير الإداري المرتبط بالإستثمار، وتحسين المحيط الإقتصادي والضمانات الإقتصادية المرتب ة بهذا المحيط،، فضلا عن اولة تسوية أهم ملف مرتبط بالإستثمار وهو العقار، ويتزامن ذلك مع قرارات أخرى تضمنها الأمر 03/01 المتعلق بت وير الإستثمار المؤرخ في 2001/08/20 المعدل والمتمم، والمرسوم الخاص بإنشاء وتنظيم الوكالة الوطنية لت وير الإستثمار بعد حل الوكالة الوطنية لترقية ودعم الإستثمار، التي كانت الجهة المسؤولة عن دراسة الملفات والمشاريع وتصنيفها، وتقديم التسهيلات اللازمة من الجوانب التقنية والقانونية والجبائية وما إلى ذلك.

وطبقا للمادة 04 من المرسوم رقم 121/07 المؤرخ في 2007/04/23 المتضمن ت بيق أحكام الأمر رقم 11/06 المؤرخ في 30 /2006/08 الذي يحدد شروط وكيفيات منح الامتياز[14] والتنازل عن الأراضي التابعة للأملاك الخا ة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، فإنه يجب على كل شخص طبيعي أو شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص مترشح لحق الامتياز أو التنازل – في إطار المشاريع المندمجة، عن طريق التراضي– على ق عة أرضية تابعة لأملاك الدولة، تكوين ملف وإرساله إلى أمانة اللجنة (الوكالة)، ويحتوي هذا الملف على طلب يبين فيه طبيعة المشروع الاستثماري، ودراسة تقنية واقتصادية يعدّها مكتب دراسات معتمد تبين لا سيما: تشكيلة البنايات وعمليات التهيئة المزمع إنجازها وكذلك خصائصها، ومساحة الق عة الأرضية اللازمة وموقعها، والاحتياجات التي يقتضيها المشروع (ماء وغاز وكهرباء ونقل إلخ...)، وكذا نوع الارتفاقات والأضرار المحتملة، ومخ ط إجمالي للإنجاز المزمع، يشتمل خصو ا على كشف و في وتقديري لعملية الأشغال، وخ ة تمويل تبين مبلغ التمويل الشخصي للمترشح لحق الامتياز أو التنازل ومبلغ القروض المالية التي يمكن أن تمنح له أو يمكن أن تتوفر لديه، ونسخة من القانون الأساسي بالنسبة

للأشخاص المعنويين.

وطبقا لأحكام هذا الأمر يمنح الامتياز أو التنازل بالمزاد العلني أو بالتراضي، عن الأراضي التابعة للأملاك الخا ة للدولة المتوفرة، لفائدة المؤسسات والهيئات العمومية أو الأشخاص ال بيعيين أو المعنويين الخاضعين للقانون الخاص وذلك لاحتياجات مشاريع استثمارية وبشرط احترام قواعد التعمير المعمول بها. وبهدف منح ضمان للمستفيد من الإمتياز فقد حددت المدة الدنيا للإمتياز بعشرين (20) سنة قابلة للتجديد، وقابلة قانونا للتحويل – ب لب من احب الإمتياز– إلى تنازل إذا تعلق الأمر بمشاريع ذات طابع ناعي أو سياحي أو خدماتي، بشرط الإنجاز الفعلي لمشروع الإستثمار ووضعه في الخدمة وفقا لبنود وشروط دفتر الأعباء المحدد عن طريق التنظيم، وبعد أن تتأكد من ذلك قانونا الإدارات والهيئات المؤهلة.

كما يستفيد احب الامتياز إذا ما أنجز مشروعه في الأجل المحدد في عقد الامتياز وطلب تحويل منح الامتياز إلى تنازل في ظرف السنتين اللّتين تليان أجل إنجاز المشروع فإن هذا التحويل يمنح على أسا القيمة التجارية للق عة الأرضية على النحو الذي تحدّده مصالح الأملاك الوطنية عند التحويل وبدون أي خصم(15).

ومع الكم الهائل من القوانين والتشريعات إلاّ أنّ ذلك لم يؤد إلى ما كان مرجوا منه، حيث يظل مشكل العقار عاملا في عدم استقرار المستثمرين، وعلى سبيل المثال طول المدة الزمنية التي تستغرقها عملية رد هيئات منح قرار إستغلال العقار (الهيئة المكلفة بالعقار ولجنة التنشيط المحلي لترقية الإستثمار على مستوى الشباك الوحيد) قد ي ول أحيانا لمدة سنة، وحسب الوكالة الوطنية لت وير الإستثمار لسنة 2003 تمّ تسجيل 80 مشروعا إستثماريا بقيمة إجمالية تقدّر بحوالي 73 مليار دينار أو ما يعادل 870 مليون أورو، وهي تمثل أقل من 15% من قيمة الإستثمارات المعلن عنها، كما سجلت 2،49 مليار دينار في مشاريع مشتركة أو مشاريع خا ة بإستثمارات أجنبية وعددها 46 خلال السداسي الأول لسنة 2003، أمّا السداسي الثاني فقد تمّ تسجيل 34 مشروع استثماري أجنبي أو مشترك بقيمة 7،23 مليار دينار، أي أنّ المشاريع سجلت تراجعا بنسبة 52% بين السداسيين(16).

وعلى المستوى المحلي، وتطبيقا لأحكام الأمر رقم **04/08** الذي يحدد شروط وكيفيات منح الإمتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية فقد تم استحداث لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية الإستثمارات وضبط العقار[17]، حيث تكلف هذه اللجنة بناء على المعلومات المقدّمة من مصالح أملاك الدولة والصناعة، والأجهزة المكلفة بالعقار بـ:

اقتراح منح الإمتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح، أو المحدود على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية. والمساهمة في الضبط والاستعمال الرشيد للعقار الموجّه للإستثمار في إطار الإستراتيجية التي تحددها الولاية، فضلا عن مساعدة المستثمرين في تحديد موقع الأراضي التي سيتم إقامة المشاريع الإستثمارية عليها.

اقتراح إنشاء مناطق صناعية جديدة على الحكومة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. متابعة إقامة المشاريع الإستثمارية وتقييمها، ويمكن إسناد هذه المهمة إلى لجنة فرعية تقنية تحدد تشكيلتها وسيرها بموجب النظام الداخلي للجنة الذي يحدد نموذجه بتعليمة وزارية مشتركة. وبهدف التنسيق بين اللجنتين، ترسل اللجنة الفرعية التقنية إلى اللجنة الولائية تقريرا يتعلق بمتابعة مشاريع الإستثمار كل ستة (**6**) أشهر[18].

وفي الجانب الفني دائما وتحديدا بالنسبة لمسح الأراضي، فإنّ السلطات المحلية لا تتوافر على هيئة لمسح الأراضي المتوفرة على مستوى الولاية، وباستثناء الأراضي التابعة للخواص فإنّ الأراضي الأخرى تبقى طبيعتها وملكيتها مجهولة[19]، وغالبا ما تمنح لمقاولين ومستثمرين بدون سندات إثبات، الأمر الذي يؤدي إلى نزاعات بظهور المالكين الحقيقيين بعد منح الأراضي من طرف السلطات المحلية، ذلك أن إجراءات الإستثمار غالبا ما تصطدم بإشكالية التموقع.

إن عدم إعطاء الأولوية الكافية لتسوية الوضعية القانونية لكافة الأوعية العقارية للبلاد، بنبني مسح عملي فعال، ومن ثم تأسيس بنك للمعلومات العقارية يعتمد أساسا على معطيات السجل العقاري بالمحافظة العقارية، لذا كانت عملية التطهير العقاري مسألة ضرورية، وبدونها فلا أثر لاستثمارات، وهو ما سجله صندوق النقد الدولي في تقريره الخاص بالجزائر لسنة **1998**، والذي كشف عن العجز المسجل في عملية المسح العقاري، وأوصى بضرورة

الإسراع فيها، لتعزيز الأسا القانوني لشهر الممتلكات[20].

لذا يتعين على الجهاز التنفيذي من خلال مشروع الوثائق العقارية العامة الذي يهدف لإقامة في كل بلدية مخ ات طبوغرافية جزئية وبـ اقية للملكيات العقارية، وكذا أ اء مالكيها بهدف تسجيل كل العقارات بالسجل العقاري، ومن ثم التأسيس لبنك للمعلومات العقارية، والذي ستتحقق به نتيجتان هامتان:

الأولى: تحديد هوية جميع عقارات، ولا شك فإن تحديد هوية العقار هو تحديد لهوية الدولة.

الثانية: استغلال عقارات البلاد أحسن استغلال واستثمارها في المجالات المناسبة لـ بيعة كل عقار[21].

ثالثا: الوضعية القانونية للعقار الفلاحي وتأثيرها على واقع الإستثمار:

تعددت القوانين التي تسير العقار الفلاحي التابع للأملاك الخا ة للدولة وتنوعت كيفية إستغلاله، ومن ذلك قانون 13/83 المؤرخ في 1983/08/13 المتعلق باستصلاح الأراضي وحيازة الملكية العقارية والمرسوم رقم 83/ 724 المحدد لكيفيات تـ بيقه، والذي هدف خا ة إلى تشجيع المواطنين على استصلاح الأراضي واستغلال أقصى ما يمكن من الإمكانات الزراعية خصو ا بالجنوب، واعتراف الدولة بالملكية العقارية الفلاحية لكل شخص طبيعي أو معنوي سيستصلح أرضا بوسائله الخا ة، كما جعل مرسوم 483/97 من حق الإمتياز الناتج عن الإستصلاح سببا من أسباب حق ملكية.

وقد منح قانون 19/87 المؤرخ في 1987/12/8 المتضمن ضبط كيفية إستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الوطنية وتحديد حقوق المنتجين وواجباتهم للمنتجين الفلاحيين حقين، هما حق إنتفاع دائم على مجمل الأراضي المكوّنة للمستثمرة، وحق امتلاك جميع الممتلكات. وتبعا لذلك فإنّ الأرض تبقى ملكا للدولة يكون لها حق امتلاك الرقبة، ولأعضاء المستثمرة حق الإنتفاع الذي يورّث، خلافا للقواعد العامة لحق الإنتفاع حيث ينتهي حق الإنتفاع حتما بوفاة المنتفع.

ونظرا للوظيفة الإجتماعية والإقتصادية للأراضي الفلاحية يشكل عدم استغلالها فعلا

تعسفيا في استعمال الحق، لذلك كان استغلالها واجبا على كل مالك حقوق عينية عقارية أو حائزها (المواد 09، 18، 21 من قانون 19/87 والمرسوم رقم 51/90 لا سيما المادة 04 منه، والتي تحدد نوع المخالفات التي يترتب عنها إسقاط حق الإنتفاع الدائم).

والدار لواقع العقار الفلاحي في الجزائر يلحظ إخلالا كبيرا بأحكام هذا القانون نتيجة لوضعية المستغلين المتميزة بعدم الإستقرار، ومن هذه الإخلالات التي أثرت على العقارالفلاحي ومن ثمّ على الإستثمار الفلاحي، منها:

– الأراضي المهملة والبناءات غير المستغلة أو التي حُوِّلت إلى نشاط غير فلاحي.

– المشاكل الداخلية بين أعضاء المستثمرة، والتي أدّت إلى تقسيمها أو كرائها.

– تحويل الأراضي الخصبة إلى نف الأراضي القابلة للتعمير.

– غياب الإدارة في الميدان وتراكم القضايا أمام المحاكم من أجل إبقاء حق الإستفادة أو الإيجارات التي أقدم أعضاء المستثمرة على إبرامها مع الخواص الذين يملكون أموالا من أجل ت وير الأرض، وظهور منازعات من أجل التعويض على أسا الإثراء بلا سبب طبقا للمادة 141 من القانون المدني.

هذه الوضعية أدّت إلى التفكير في أحكام جديدة تنظم وتسير الأراضي التابعة للأملاك الخا ة للدولة، وهو ما تمّ فعلا بحيث در قانون 16/08 المؤرخ في 2008/08/3 المتضمن التوجيه الفلاحي، والذي أب ل أي تصرف يقع على أرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية من شأنه التغيير في وجهتها الفلاحية.

وبهدف وضع تصور شامل لسياسة عقارية جديدة تمّ إ دار القانون رقم 25/90 المؤرخ في 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري المعدّل والمتمم، حيث تتكفل هذه السياسة العقارية بالمع يات الجديدة الناتجة عن التحولات السياسية والإقتصادية ذات ال ابع اللبيرالي، والتي ظهرت في نهاية الثمانينات. وقد أنهى هذا القانون احتكار البلديات في مجال المعاملات العقارية وأقام سوقا عقارية حرّة، فلم تعد الجماعات المحلية مخول لها – مبدئيا – أن تقوم مباشرة بعمليات عقارية(22) ما عدا وقوع ذلك بين أشخاص عموميين (المادة 73 من القانون). ولتسيير المرحلة الانتقالية بين النظام القديم والنظام الجديد، حددت المادة 86 من

قانون التوجيه العقاري شروط تسوية أوضاع الأراضي الواقعة في المحيطات الحضرية وغير المدرجة نهائيا في الإحتياطات العقارية البلدية(23).

ولعلّ أبرز ما يلفت انتباهنا أيضا في هذا القانون هو الأحكام الواردة في المواد 76 إلى 82 منه والمعدّلة بعض أحكامها، والتي حددت شروط وكيفيات استرجاع المالكين الأصليين من ذوي الجنسية الجزائرية أو ذوي حقوقهم للأراضي الفلاحية التي وقع تأميمها، أو التي كانت محل هبة في إطار القانون رقم 73/71 المتضمن الثورة الزراعية، وكذلك الأراضي التي وُضعت تحت حماية الدولة خلال العقد الأول من الإستقلال، وهذا تدارك لبعض الآثار الناتجة عن أخطاء سياسات إقتصادية مضت، لكن ما مصير حقوق المستفيدين بموجب قانون 19/87 المعنيين بعمليات الإسترجاع؟

في الحقيقة حاول قانون التوجيه العقاري وضع ضمانات لهؤلاء، وذلك باستفادتهم من قطع أرض جديدة من الأراضي غير الموزّعة، شريطة أن لا تكون تلك الأراضي قد فقدت طابعها الفلاحي كأن يستعمل وعاؤها لغرض البناء، أو إدماجهم ضمن المستثمرة الفلاحية الجماعية التي يقل عدد شركائها عن العدد المبيّن في العقد الإداري الأصلي، أو الإستفادة من قطع أراضي تفصل من المستثمرة الفلاحية الجماعية التي يقل عدد شركائها التي يقل عدد شركائها عن العدد المبيّن في العقد الإداري الأصلي، وهذا بعد إسقاط الجهة القضائية المختصة حقوق انتفاع المستفيدين، أو بواسطة قرار الوالي المختص إقليميا إذا لم يتم بعد إخضاع العقد الإداري لإجراءات التسجيل والشهر العقاري، وإن اقتضى الحال يعوضون نقديا وفقا للتشريع المعمول به[24]. والحقيقة أن المشاكل الناشئة هنا عن تغيير المركز القانوني للعقار لا تنتهي، وهو ما قد يضرّ بوظيفة العقار الإستثمارية.

رابعا: إشكاليات العقار الفلاحي في ظل قانون التوجيه الفلاحي:

إن الهدف من إصدار قانون التوجيه الفلاحي رقم 16/08 المؤرخ في 2008/08/03 هو إرساء ضوابط جديدة لطرق استغلال الأراضي الفلاحية، يتمثل أساسا في تسوية وضعية العقار الفلاحي المنتج، والمتربع على مساحة تفوق 2,5مليون هكتار موزعة على كامل التراب الوطني في شكل مستثمرات جماعية أو فردية تابعة كلها للدولة. وتأخر إعداد

هذا القانون يعكس مدى أهميته، بحكم أنه جاء ليعوض حق الانتفاع المنصوص عليه في القانون19/87 المحدد بمدة 99 سنة بحق الامتياز الذي يرتكز على مبدأ تأجير الأرض من الدولة[25].

أمّا بالنسبة لفترة استغلال الأرض وفقا للقانون الجديد فإنّها تتراوح ما بين 40 و90 سنة بحسب طبيعة المزروعات، لكن الأمور بقيت مبهمة فيما يخص العديد من النقاط، منها نوعية العقد الذي سيربط بين المستفيد من حق الامتياز والإدارة الو ية. وأبرز ما يشوب هذا القانون اسناد لاحية الفصل في النزاعات بين الـ رفين إلى الإدارة نفسها بعدما كانت هذه المهمة في القانون سالف الذكر 19/87 من اختصاص الجهات القضائية، وهو الأمر الذي سيترتب عنه حتما تعسف في استعمال السلـ ة وعدم توفير ضمان أكبر للمستثمر.

وتـ بيقا لأحكام المادة 19 من قانون التوجيه الفلاحي والتي تركت للتنظيم مهمة تحديد كيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخا ة للدولة المخصصة أو الملحقة بهيئات ومؤسسات عمومية لإنجاز المهام المسندة إليها، فقد در المرسوم التنفيذي بذلك رقم 06/11 المؤرخ في 2011/01/10، حيث تم بموجبه وضع الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخا ة للدولة بالمؤسسات العمومية ذات الـ ابع الصناعي والتجاري، أو بالمؤسسات العمومية الإقتصادية مهما كان طابعها، وكذا وسائل الإستغلال تحت تصرفها عن طريق الإمتياز، حيث يودع طلب الإمتياز لدى الديوان الوطني للأراضي الفلاحية، يبين فيه الهيئة أو المؤسسة العمومية المستفيدة، وطبيعة الأملاك المعنية وقوامها وموقعها، وكذا أوجه استخدامها، وبعد دراسة الديوان تعد إدارة الأملاك الوطنية المختصة إقليميا عقد الإمتياز. ويجب إرفاقه بدفتر شروط موافق عليه بقرار من الوزير المكلف بالفلاحة يحدد شروط استغلال المادة النباتية أو الحيوانية المعنية وإنتاجها وتسويقها[26].

وفي مقابل هذا الحرص على الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخا ة للدولة المخصصة أو الملحقة بالهيئات والمؤسسات العمومية فقد رخص قانون التوجيه الفلاحي في المادة 15 منه، ودون الإخلال بالمادة 36 من قانون التهيئة والتعمير رقم 25/90 بتحويل أراضي فلاحية خصبة جدا أو خصبة إلى أراضي قابلة للتعمير[27]، وتركت كيفية التحويل وإجراءاته للتنظيم. وأمام البرامج الحكومية المتعددة قامت الحكومة بإلغاء تصنيف ق ع

أراضي فلاحية وتخصيصها لإنجاز سكنات ومرافق عمومية في بعض الولايات، بموجب المرسوم التنفيذي رقم **237/11** المؤرخ في **2011/6/9**، حيث بلغ مساحة الأراضي الفلاحية المحوّلة أزيد من **5400** هكتار، الأمر الذي يجعل حجم المساحات المخصصة للأراضي الفلاحية في تناقص مستمر، وهو ما يقتضي تعديل في بعض أحكام قانون التهيئة والتعمير، وتحديدا ما ورد في القسم المتعلق بالقيود الخا ـة على الأملاك العقارية.

وممّا ينبغي التأكيد عليه أنّ أي تغيير ناجع في قـ ـاع الفلاحة لا بد له أن يقترن بعملية تحرير المعاملات من خلال فتح مجال الشراكة بين المنتج والمستثمر، سواء كان أجنبيا أو جزائريا، طالما أن الأجنبي غير معني بحق الامتياز. كما ينبغي أن يكون العقد المانح لحق الامتياز متضمنا لمعـ يات واضحة حول أحقية الأبناء في موا ـلة استغلال الأرض في حال وفاة الوالد، مثلما كان معمولا به في السابق، باعتبارها مسألة ـورية يتوقف عليها نجاح تدابير القانون الجديد في الميدان. من جهة أخرى فإنّ ـدور مشروع القانون المذكور ينبغي أن يوازيه تنفيذ ـارم لنصوص قانون التهيئة والتعمير الجديد[28] في الشق المتعلق بهدم البنايات المشيّدة على أراضي فلاحية، وهي ظاهرة منتشرة بقوة في المدن الكبرى، والمؤسف في القضية أن النصوص الموجهة خصيصا لمحاربة هذه الظاهرة لم تثبت بعد نجاعتها بدليل الزحف الفاضح للإ ـنت على العقار الفلاحي وهذه حقيقة ملموسة.

على أنّ مسألة مهمة يتعيّن على النصوص التنظيمية أن تراعيها، وهي المتعلقة باستغلال الأراضي الفلاحية في إطار منح الامتياز، وذلك بإبـ ـال جميع التصرفات المتعلقة برهن الأرض كضمان لحصولهم على قرض من البنوك، حتى وإن كان القرض بغرض استثماري، لأنّ البنوك قد تكون وطنية أو فروع لمؤسسات بنكية أجنبية بالجزائر، الأمر الذي يزيد في خـ ـورة الوضع، تتحول معه ملكية هذه الأراضي إلى تلك البنوك إذا ما تعذر على المستثمر تسديدها في الآجال القانونية، فتتكرر معه نفس الأخـ ـاء بتخلي الدولة عن ـلاحيتها في استرجاع العقار الذي تتنازل عنه في إطار منح الامتياز، عندما تركت المشاريع الفلاحية المستفاد منها في إطار القانون **19/87** دون متابعة أو رقابة على جدية تجسيد الأهداف المعلن عنها من قبل المستثمرين، ليتبين فيما بعد أن غالبيتها بيعت بدون عقود، وأخرى تم تأجيرها لأشخاص آخرين، بينما تحولت البقية إلى أراضي بور يتـ ـلب استصلاحها نفقات باهضة.

إن الأوضاع الاقتصادية العالمية تفرض حتما انفتاح كافة القطاعات على الاستثمار، ومن ذلك القطاع الفلاحي بمساهمة الشركات الأجنبية في النهضة بقطاع الفلاحة في الجزائر، بالنظر إلى تجارب بعض الدول الهامة في هذا القطاع، ولكن التحفظ الوحيد الذي لابد من وضعه في هذا الباب هو أن يكون المستثمر الأجنبي مجرد شريك بواسطة المال والتجهيزات مع المستفيد من حق الامتياز، شريطة التزام الأخير بتطبيق محتوى دفتر الشروط، مع احتفاظ السلطات بحق استرداد الأرض إذا ثبت تهاون أو تفريط من قبل مستغلي الأراضي بما جرى الاتفاق عليه في العقد المبرم بين الطرفين، أو ما يعرف بحق "الشفعة" المنصوص عليه في القوانين المسيرة للقطاع في حال عدم التزام الفلاح بخدمة الأرض أو استغلالها في غير الوجهة المعلن عنها.

لكن ألا يمكن أن يتحول ذلك إلى سيف يسلط على رقاب الفلاحين الذين يطالبون بإيجاد صيغة معينة تمكنهم من تملك الأرض عوض تأجيرها حيث سيصعب من استخدام الأرض كضامن للحصول على قروض، وعليه سنبقى نتخبط في نفس الحلقة المفرغة التي أدخلنا فيها القانون رقم 19/87؟

إنّ المسألة ليست بالهيّنة إذ يجب أن تأخذ الدولة بعين الاعتبار الاستثمارات التي قام بها الفلاحون منذ صدور القانون المذكور إلى حد اليوم حتى لا تذهب جهودهم أدراج الرياح، مع الحفاظ على السيادة الوطنية وحماية الأمن الغذائي الوطني بشرط أن يستقر الفلاح بعقد واضح المعالم يسمح له بالعمل في جو من الاطمئنان والحرية، مشيرا إلى الغموض الذي يكتنف الشروط التي تقيد استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك العمومية وفقا للمنظومة الجديدة للقوانين المسيرة للقطاع الفلاحي.

الخاتمة:

في آخر هذا البحث يحسن بنا أن نشير إلى أنّ المشاكل التي يتخبط فيها العقار الصناعي والفلاحي في الجزائر سببها عدم وجود سياسة تشريعية واضحة في مجال الإستثمار، أو لنقل أن السياسة الإستثمارية كانت في الغالب مبتورة عن الوضعية الحقيقية للعقار، وما نتج عنه من كثرة النصوص القانونية وصعوبة تطبيقها.

كما لا يخفى على كل متخصص أن عدم إتمام المسح العام للأراضي – رغم الأموال

الـ ـائلة التي منحها البنك الدولي والتقنيات المتوفرة – يشكل إحدى عقبات التنمية الإقتصادية، ، إذ لا يمكن الحديث عن إستثمار جاد في ظل عدم التـ ـهير الشامل للملكية العقارية، والتأخر الحا ـل مرده عدة أسباب، منها عدم فهم المواطن لهذه العملية نتيجة نقص حملات التوعية والإعلام، وعدم وجود فهر عقاري يعكس الوضعية الحقيقية للعقارات سواء التي مسحت أو التي لم تمسح، فقد يعمد أ ـحاب الدفاتر العقارية إلى القسمة وتغيير النـ ـاق المساحي للوحدة العقارية دون تحيين مصفوفة للمسح وفهر وكذا الفهر العقاري، وكذا الموروث التاريخي لوضعية العقار والذي خلفه الوجود العثماني بالجزائر، فضلا عن السياسات الإستدمارية للاحتلال الفرنسي، إذ لا يمكن الحديث في تاريخ الملكية العقارية قبل الإستعمار عن وجود الملكية العقارية الفردية إلاّ في نـ ـاق ضيق جدا، بل عن ملكية "ملك عائلي" كان طابعه السائد عدم قابليته للتقسيم.

آملين في الأخير أن تراعي النصوص التنظيمية لقانون التوجيه الفلاحي ما أشرنا إليه من ملاحظات وإستدراكات على هذا القانون حفاظا على مكاسب المستثمرين من جهة، وكذا حماية العقار الفلاحي من كل أوجه المضاربات. فضلا عن ضرورة تعديل بعض أحكام قانون التهيئة والتعمير بما يتفق والحفاظ على الأراضي الفلاحية الخصبة جدا أو الخصبة ضمانا، لتوفير وعاء عقار فلاحي مناسب للإستثمار.

الـهوامش:

(1) الإستثمار من الفعل اسْتَثْمَر استثمارا، وهو في لغة الاقتصاد عملية الاستفادة من الأموال الموظفة في مجال معين، كتوظيفها في المجال العقاري، العمراني أو الفلاحي، بهدف تعزيز الإنتاج وزيادة رأس المال. أو هو تكوين رأس المال واستخدامه بهدف تحقيق الربح في الأجل القريب أو البعيد بشكل مباشر أو غير مباشر، بما يشتمل إنشاء نشاط إنتاجي أو توسيع طاقة إنتاجية قائمة، أو حيازة ملكية عقارية، أو إصدار أسهم أو شرائها من الآخرين. د.جرجس جرجس، معجم المصطلحات الفقهية والقانونية، الشركة العالمية للكتاب، بيروت،لبنان، ط1، 1996، ص 43. د.عبد الله عبد الكريم عبد الله، ضمانات الإستثمار في الدول العربية، دراسة قانونية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص 18.

(2) وهناك أنواع أخرى من العقارات تخرج عن محور دراستنا، وهي العقار بحسب موضوعه، والعقار بالتخصيص.

(3) فعلى سبيل المثال تمّ تحرير مهنة التوثيق بموجب القانون رقم 88–27، وإعادة تنظيم مهنة الخبير العقاري بموجب الأمر رقم 95–08 المؤرخ في 1995/02/01، تسهيلا لضبط وتوثيق العقود والتصرفات الواردة على العقارات، والتي تعد القاعدة الأساسية لكل إستثمار إقتصادي وطنيا كان أو أجنبيا.

(4) فتمّ إصدار الأمر رقم 20/62 المؤرخ في 1962/8/20 والمتضمن تدابير حماية الأملاك الشاغرة وحفظها. والمرسوم التشريعي رقم 03/62 المؤرخ في 1962/10/23 المتضمن بيع الأملاك الشاغرة. والمرسوم التشريعي رقم 88/63 المؤرخ في 1963/3/18 المتضمن تحديد مفهوم الشغور وأصنافه وحالاته. والمرسوم التشريعي رقم 95/63 المؤرخ في 1963/3/22 الذي أصبغ الأملاك الشاغرة ذات الطابع الإقتصادي بالصبغة الإشتراكية.

(5) وذلك من خلال المرسوم التشريعي رقم 168/63 المؤرخ في 1963/5/9 المتضمن وضع الأملاك العقارية التي هي محل معاملة غير قانونية، أو تلك التي تحدث كيفية اكتسابها وتسييرها واستغلالها إخلالا بالنظام العام، وضعها بعد التحقيق تحت حماية الدولة.

(6) وذلك من خلال القانون 276/63 المؤرخ في 1963/07/26 المتعلق بالأملاك المغتصبة أو المحجوزة من طرف الإستعمار، وكذا الأمر 258/64 المؤرخ في 1964/08/27 الذي أنشأ لجنة لمصادرة ممتلكات الأشخاص الذين يضرون بمصالح الثورة الإشتراكية.

(7) وإعمالا لأحكامه تم إصدار المرسوم التنفيذي رقم 62/76 المؤرخ في1976/3/25 المتضمن إعداد مسح الأراضي العام. والمرسوم التنفيذي رقم 63/76 المتضمن تأسيس السجل العقاري الذي اشترط الرسمية في كلّ سند مقدم للإشهار.

(8) وتحقيقا لهذا الغرض فقد تمّ إصدار المرسوم التنفيذي رقم 07/ 119 المؤرخ في 2007/04/23 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، وتكلف هذه الوكالة بالمهام الآتية:

– إنشاء بنك معلومات حول العرض العقاري على مستوى الولاية.

– مساعدة المستثمرين في تعيين الأراضي المناسبة لإقامة مشاريعهم الاستثمارية.

– تشجيع جميع المبادرات المتعلقة بالترقية العقارية العمومية أو الخاصة لإنشاء أراض مهيئة ومجهزة موجهة لاستقبال الاستثمارات.

– المساهمة في الضبط والاستعمال العقلاني للعقار الموجه للاستثمار في إطار الاستراتيجية المحددة من الولاية مع الأخذ بعين الاعتبار على الخصوص التجهيزات العمومية.

– جعل المعلومات المتعلقة بالإمكانيات العقارية الموجهة للاستثمار في متناول المستثمرين عن طريق كل وسائل الاتصال، وتقييم شروط سير السوق العقارية المحلية.

– اقتراح إنشاء مناطق ناعية أو مناطق نشاطات جديدة، ومتابعة إقامة وإنجاز المشاريع الاستثمارية وتقييمها.

(9) لكن الواقع أفرز استهلاك جزء كبير من الأوعية العقارية في إنجاز تخصيصات دثة بذلك احتجاز واحتكار العقار ومنازعات عقارية، وهو ما أدى إلى إلغاء قانون الإحتياطات العقارية.

Chabane Benakezouh, Le droit des reserve fonciers, OPU,1990,P 16.

(10) و در بمقتضى ذلك المرسوم التنفيذي **55/84** المؤرخ في **1984/03/03** المتضمن إدارة المناطق الصناعية، والمرسوم **56/84** المتضمن تنظيم مؤسسات تسيير المناطق الصناعية، والقرار الوزاري المشترك في **1984/03/05** المتضمن دفتر الشروط النموذجي المتعلق بإدارتها.

(11) فصدر في **2003/07/21** عن مجلس مساهمات الدولة في دورتة **16** القرار رقم **15** المتضمن إنشاء أربع شركات تسيير مساهمات الدولة تتولى تسيير المناطق الصناعية ل مؤسسات تسيير المناطق الصناعية .

(12) وقد تمّ تقسيم المناطق الخا ة إلى مناطق م لوب ترقيتها **(Z.A.P)** ومناطق التوسع الإقتصادي **(Z.E.E)**، غير أن هذا النوع من المناطق لم يعرف إلى حد الآن أي وجود واقعي، وذلك لعدم دور التنظيمات المرتب ة به، أو القرار الوزاري المشترك الذي ينظمها ويعين حدودها، كما أن الجماعات المحلية لم تقم بأي اقتراح لانشاء هذا النوع من المناطق. بوجردة مخلوف، العقار الفلاحي، دار هومه، الجزائر، ط**1**، **2006**، ص **59**.

(13) **Mohamed BEN LAKHAL: Fiscalité et investissement, artisanat, promotion immobilière, tourisme, ENAL, 1987, p18.**

Mémento Pratique, immobilier, urbain, construction, gestion, Paris, EDF, 1989. p213.

Rachid HAMMIDOU: Le logement un défit, COPYRIGHT, édition OPU, CNAL, 1989, p 30.

(14) والإستثمار عن طريق الإمتياز هو ترتيب بمقتضاه يستأجر القا اع الخاص أ ولا من هيئة عامة لفترة من الزمن، ويتولى مسؤولية تمويل إستثمارات ثابتة جديدة دة خلال تلك الفترة، وهذه الأ ول الجديدة يتم انتقالها للق اع العام في تاريخ انتهاء العقد.

(15) المواد **03– 04– 10** من الأمر رقم **11/06**.

(16) د. بن حمودة بوب، بن قانة ا اعيل، أزمة العقار في الجزائر ودوره في تنمية الإستثمار الأجنبي، مجلة الباحث، العدد**5**، **2007**، المركز الجامعي بورقلة، ص **65**.

(17) بموجب المرسوم التنفيذي رقم **20/10** المؤرخ في **2010/1/12** المتعلق بتنظيم تلك اللجنة وتشكيلتها وسيرها.

(18) المواد **1**، **2**، **3** من المرسوم أعلاه.

(19) مجلة ندوة القضاء العقاري، منشورات وزراة العدل، **1995**، ص **13**.

(20) **Ahmed BENAMOR :la société civile immobilière, en tant que structure éphémère dans le montage d'opérations promotionnelles, Thèse de master spécialisé en management de l'immobilier de la construction et**

de L'aménagement, Groupe Ecole Supérieur de Commerce, Marseille, 1998, p321 .

Boussad AIT OUFELLA: La promotion immobilière en Algérie, mythe et réalité, mémoire du master immobilier, construction et aménagement, Ecole Supérieur de Commerce, Marseille,1995, p78 .

نعيمي فوزي، إشكالية العقار في عملية الإستثمار الخاص في الجزائر، دراسة ميدانية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 41، عدد 01، 2003، ص 147 وما بعدها.

قرنان فضيلة، المسح في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة البليدة، 2001، ص 45

(21) العكلي الجيلالي، آليات نظام الشهر العيني في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر، 2010، ص 157.

(22) فلم تعد الجماعات المحلية بإمكانها مبدئيا أن تتولى مباشرة ممارسة أنشـ ـة التسيير العقاري، فهي ملزمة بحكم قانون التوجيه العقاري أن تنشئ وحدها أو بمشاركة جماعات ـلية أخرى، وكالة ـلية للتسيير والتنظيم العقاري الحضري، تكلف بتسيير الحافظة العقارية الموجودة أو المستقبلية طبقا لدفتر شروط.

(23) ـمد بغدادي، ـاضرة بعنوان المنازعات العقارية المتعلقة بأملاك الدولة وأملاك الخواص، الندوة الوطنية للقضاء العقاري، مديرية الشؤون المدنية، وزارة العدل، 1995، ص 34.

(24) المادة المضافة بموجب القانون / المتضمنة تعديل المادة من قانون /.

(25) وحق الإمتياز لم يرد تعريفه في المرسوم التنفيذي رقم 483/97 وإنما ورد في دفتر الشروط الملحق به، وذلك من خلال المادة 02 منه بأنه:" تصرف تمنح الدولة بموجبه ولمدة معينة حق الإنتفاع بأرض متوفرة تابعة لأملاكها الوطنية الخا ـة لكل شخص طبيعي أو معنوي، في إطار استصلاح المناطق الصحراوية والجبلية والسهبية"، وحق الإمتياز الوارد في قانون التوجيه الفلاحي يشمل أيضا الأراضي التي كانت موضوع حق انتفاع بموجب مستثمرات فلاحية.

(26) المواد 4، 6، 7 من المرسوم التنفيذي 06/11.

(27) وتصنف الأراضي الفلاحية طبقا للمادة 05 من قانون التهيئة والتعمير رقم 25/90 إلى: أراضي خصبة جدا، أراضي خصبة، أراضي متوسـ ـة الخصوبة، أراضي ضعية الخصوبة. راجع في ذلك: نعيمة حاجي، أراضي العرش في القانون الجزائري، دار الهدى للـ ـباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2010، ص 76.

(28) رقم 05/04 الصادر بتاريخ 2004/08/14 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90.